

INFORMAÇÃO, DEMOCRACIA E PODER LEGISLATIVO: A DIMENSÃO INFORMACIONAL DO PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DOS CIDADÃOS

NILSON VIDAL PRATA*

Resumo: Analisa a relação entre informação e democracia no âmbito do Poder Legislativo estadual. Para tanto, explora os conceitos de assimetria informacional, *accountability* e competência informacional e apresenta um breve exame de um mecanismo de participação política instituído pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais denominado “seminário legislativo”.

Palavras-chave: Informação. Democracia. Participação Política. Poder Legislativo.

Abstract: This paper analyses the relationship between information and democracy in Minas Gerais State Legislature (Brazil). For that, it explores the concepts of information asymmetry, accountability and information literacy, examining particularly the mechanism of politics participation denominate “legislative seminary”.

Keywords: Information. Democracy. Politics Participation. Legislative Power.

* Mestre em Ciência da Informação pela Universidade Federal de Minas Gerais e Analista Legislativo da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais.

Introdução

No Brasil, o fim do regime militar (1964-1985) propiciou condições favoráveis à restituição de garantias como o

sufrágio universal, eleições livres e diretas em todos os níveis de governo, parlamento ativo, liberdade de imprensa, entre outras. Entretanto, por mais que se tenha avançado na reconstrução das instituições democráticas, a democracia brasileira é um fenômeno relativamente recente e encontra-se ainda em processo de consolidação e aperfeiçoamento. Nesse sentido, uma das características marcantes do processo de redemocratização do País, iniciado a partir da segunda metade da década de 1980, é a paulatina ampliação das oportunidades de participação política de grupos sociais até então excluídos dos processos decisórios de formulação de políticas públicas.

No campo normativo, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu um rol de garantias e direitos que têm potencial para promover a expansão da participação dos cidadãos na tomada de decisões acerca de temas públicos. Podem ser citados, por exemplo, mecanismos como o plebiscito e o referendo, os direitos de associação e de acesso à informação, a possibilidade de iniciativa popular de projetos de leis, a participação da comunidade na gestão das políticas de saúde, de atenção à criança e ao adolescente, de educação e cultura, entre outros. No campo prático, principalmente a partir da década de 1990, outros mecanismos institucionais surgiram com o objetivo de propiciar a participação da sociedade civil em determinados espaços da gestão pública. Talvez a iniciativa conhecida como Orçamento Participativo seja a face mais visível dessa inovação institucional; contudo, a criação de conselhos gestores de políticas, as consultas e as audiências públicas e os comitês de bacias hidrográficas são exemplos de diversas outras ações que buscam promover a participação democrática da cidadania organizada e o estabelecimento de um novo modelo de relacionamento entre a sociedade e os poderes estatais.

A ordem constitucional brasileira adotou o clássico modelo tripartite de organização do Estado¹, baseado no tripé formado pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, teoricamente independentes e harmônicos entre si. Mas, entre os três Poderes que compõem o Estado brasileiro, talvez nenhum seja mais suscetível aos efeitos da opinião pública do que o Poder Legislativo. Muitas de suas posturas e ações são

¹ O modelo de tripartição de Poderes foi proposto por Montesquieu, no século XVIII. Para mais detalhes, ver Bobbio (1988).

INFORMAÇÃO, DEMOCRACIA E PODER LEGISLATIVO: A DIMENSÃO INFORMACIONAL DO PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DOS CIDADÃOS

condicionadas pelas preferências manifestadas pela sociedade ali representada. Essas preferências constituem valiosa – e talvez a principal – fonte informativa de subsídio à atuação parlamentar, pois versam sobre os mais variados temas, refletindo a pluralidade de interesses e problemas que afetam a vida dos cidadãos e sobre os quais os representantes devem decidir de forma justa e legítima. Além disso, certamente o Legislativo, como *locus* privilegiado de debate, é o Poder com maior potencial de abertura à participação política dos cidadãos.

Destarte, neste artigo procura-se analisar alguns aspectos da relação entre informação e democracia, desenvolvendo uma reflexão que contribua, ainda que modestamente, para a compreensão da dimensão informacional que envolve o processo de participação política dos cidadãos e de outras instituições no âmbito do Poder Legislativo. Parte-se do pressuposto de que um importante insumo para o desenvolvimento das atividades de uma casa legislativa são as informações que a instituição parlamentar recebe, busca ou capta junto à sociedade que representa, as quais traduziriam uma parte significativa das demandas e preferências dos cidadãos. Em contrapartida, o Parlamento também seria, ele próprio, um fornecedor de informações à sociedade, as quais traduziriam uma parte significativa dos resultados institucionais da ação parlamentar. Acredita-se que esse fluxo informacional torna-se mais visível quando são institucionalizados mecanismos de interlocução entre o Legislativo e a sociedade. Por isso, com o intuito de justapor teoria e prática, mais adiante será feita uma breve análise de um mecanismo de participação política instituído pela Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (ALMG) denominado **seminário legislativo**. O objetivo é mostrar como a implementação, pela ALMG, de mecanismos de incentivo à participação política tem o potencial de estimular a circulação de informações entre os atores envolvidos, gerando um fluxo que pode reduzir o grau de **assimetria informacional** e ampliar o nível de **accountability** da ordem democrática, desde que os cidadãos participantes tenham **competência informacional** para lidar com temas públicos complexos.

Aspectos conceituais da relação entre informação e participação política

Certamente, a participação política das pessoas depende de vários fatores, dentre os quais se destacam questões relacionadas às condições econômicas e sociais dos cidadãos, ao seu interesse pelas causas coletivas, à sua saúde, à educação, ao tempo de que dispõem para participar e à liberdade de associação e organização. É possível inferir, no entanto, que a informação também é um importante fator, pois é portadora de um potencial estratégico que reside na possibilidade de sua utilização como recurso político. Neste trabalho, alguns conceitos são fundamentais para a compreensão dos limites e das possibilidades de influência da informação no campo político, especialmente como recurso mediador da relação entre governos e cidadãos. Esses conceitos são constituídos pela noção de assimetria informacional, pela relação entre informação e *accountability* e pela ideia de competência informacional. Nas próximas seções, tenta-se defini-los e também compreender a importância deles para a reflexão acerca do relacionamento entre Estado e sociedade em regimes democráticos.

Assimetria informacional

A palavra assimetria significa falta de correspondência, em grandeza, forma ou posição relativa, de partes que estão em lados opostos de uma linha ou que estão distribuídas em torno de um centro ou eixo. Em um sentido mais filosófico, indica desarmonia, desigualdade em uma relação, distribuição desigual de um recurso qualquer.

No âmbito deste trabalho, o conceito de assimetria informacional pode ser definido de forma bastante simples, indicando a desigualdade de condições para acesso à informação de natureza política. Refere-se a situações, reais ou potenciais, em que determinados indivíduos, grupos ou instituições detêm condições privilegiadas de acesso a informações relativas a questões que, pela importância delas, influenciam diretamente no processo decisório de formulação de políticas públicas.

INFORMAÇÃO, DEMOCRACIA E PODER LEGISLATIVO: A DIMENSÃO INFORMACIONAL DO PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DOS CIDADÃOS

Nessa acepção, a assimetria informacional pode ser analisada sob dois enfoques distintos: um refere-se ao relacionamento dos cidadãos ou grupos sociais entre si na competição por meios de influência na agenda política; o outro diz respeito à relação entre Estado e sociedade.

Para compreender o primeiro enfoque – relacionamento dos cidadãos entre si – é preciso lembrar que, conforme mencionado, a informação pode ser usada como um recurso político. No entanto, tal uso tende a se dar de forma assimétrica entre os diversos segmentos sociais, à medida que o discurso político – e, portanto, a informação dele decorrente – tem sido tradicionalmente dominado pelas elites ou por grupos mais favorecidos da sociedade. Isso ocorre em função da desigual distribuição de recursos, oportunidades e capacidades entre os cidadãos, os quais necessitam

... de informações políticas diversas, em níveis distintos, desde as mais técnicas, com explicações provenientes do sistema de especialistas, até as abordagens mais simples. Uma vez que as pessoas estão associadas à política através de diferentes backgrounds, interesses e habilidades cognitivas, não há como prescrever um modelo único de informação politicamente relevante, nem um mesmo padrão de excelência.²

² MAIA, 2002. p. 59.

Nesse sentido, uma outra consideração de Rousiley Maia merece destaque, pois a autora acredita que um fórum público de discussão, produção e troca de informações deve refletir essa diversidade política e cultural da sociedade e proporcionar um balanço justo de oportunidades para que as vozes que se levantam durante os processos de deliberação pública possam ser ouvidas e consideradas. Se a informação é suficientemente ampla, então os cidadãos podem estar em melhores condições para decidir sobre as políticas de sua preferência. “Mas, se a informação é controlada, imprecisa ou inconsistente, então o debate pode ser manipulado e as alternativas se estreitam através da desinformação”.³

³ MAIA, 2002. p. 51.

Assim, um sistema público de informação, em vez de segregar pela especialização e pelo uso da linguagem técnica, deveria antes primar pela aproximação e interação dos cidadãos entre si. Para permitir melhores possibilidades de engajamento no debate político de atores sociais que se encontram em situação de dessemelhança, torna-se necessária a oferta de conteúdos informacionais variados, que contemplem a diversidade cognitiva e de interesses dos atores em questão.

Certamente, é difícil estabelecer a relação exata entre a assimetria informacional que caracteriza o relacionamento entre os diversos segmentos sociais e o crescente processo de despolitização dos cidadãos comuns. Parece certo, porém, que, excluída da prática democrática de discussão pública, uma grande parcela da população não desenvolve interesse pela informação política. Por outro lado, parece razoável esperar que o acesso a fontes de informação dessa natureza contribua para a redução dos níveis de alienação ou de apatia em relação a assuntos que dizem respeito à construção do presente da sociedade e à definição de perspectivas para o futuro dela.

Ainda no que se refere a esse primeiro enfoque da assimetria informacional (relação cidadão-cidadão), é razoável argumentar que um maior acesso à informação política, mesmo que não possa ser direto e imediatamente associado à redução das desigualdades na distribuição de recursos materiais, certamente tenderá a reduzir as desigualdades políticas em favor daqueles que se encontram em situações menos favoráveis, propiciando-lhes melhores condições para participar do debate democrático.

No que concerne ao segundo enfoque da desigualdade de acesso à informação política, pode-se facilmente constatar que a relação entre Estado e cidadãos é caracterizada, *a priori*, por um elevado grau de assimetria informacional, tanto em termos quantitativos quanto qualitativos, a favor do primeiro. Ainda que em certos momentos o Estado se veja em situação de desvantagem informacional em relação a determinados

INFORMAÇÃO, DEMOCRACIA E PODER LEGISLATIVO: A DIMENSÃO INFORMACIONAL DO PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DOS CIDADÃOS

atores sociais, como os detentores de conhecimentos técnicos ou acadêmicos, em relação à sociedade como um todo o aparelho estatal encontra-se em situação privilegiada de acesso e controle de fontes informativas. Tal fato gera risco para a sociedade, pois pode contribuir para que informações desfavoráveis ao governo sejam “escondidas” da população. Além disso, conforme ressalta Przeworski, “desde que os governos sabem o que os eleitores não sabem, eles dispõem de uma enorme janela para fazer coisas que eles, e não os eleitores, querem”.⁴ Há, pois, o risco de que, por deter o controle da informação pública, os governantes decidam unilateralmente **o que** os cidadãos podem saber, ou escolham **quais** cidadãos devem saber, ou ainda optem por uma combinação de ambas as alternativas. Por outro lado, se os cidadãos dispõem de pouca informação, eles podem preferir deixar o governo agir com amplo grau de discricionariedade (e, portanto, sem muito controle). Tudo isso resulta num ciclo que termina por realimentar e ampliar a aludida assimetria informacional.

⁴ PRZEWORSKI, 1998. p. 12.

Certamente, a assimetria informacional existente entre Estado e sociedade tem um componente estrutural, pois governar requer a montagem de uma máquina administrativa capaz de lidar com conhecimentos especializados que muitas vezes não interessam ou não são facilmente compreendidos pelo cidadão comum. Mas isso não significa que os governos podem se eximir da responsabilidade e do dever de manter a população informada sobre as ações governamentais e sobre os resultados delas decorrentes. Pelo contrário, numa democracia é de fundamental importância que os cidadãos tenham oportunidades de acesso a conteúdos informacionais que lhes permitam compreender os complexos temas públicos, incluindo as leis que os regulamentam. A divulgação insuficiente de informações (ou sua não divulgação) constitui um obstáculo tanto para que os cidadãos sinalizem suas necessidades e preferências aos governantes quanto para o acompanhamento do desempenho destes. A informação a que a sociedade deve ter acesso não pode ser sinônimo da informação à qual o governo permite o acesso. Colocar essa informação à disposição da sociedade constitui uma das tarefas dos governos e também das instituições empe-

nhadas na promoção da cidadania. Conforme será demonstrado a seguir, a variação nos níveis de quantidade e de qualidade da informação produzida e divulgada pelos Poderes constituídos exercerá influência direta na efetividade dos mecanismos de *accountability* da ordem democrática.

Accountability e informação

Accountability é um termo que, numa definição bastante simplificada, diz respeito ao controle dos atos e ações de políticos pelos cidadãos. Trata-se de uma espécie de “prestação de contas” dos governantes e representantes à sociedade, que, por sua própria natureza, constitui um atributo das democracias modernas, muito embora nem todos os regimes que se consideram democráticos possam ser considerados *accountable*.

O'Donnell elabora uma interessante reflexão sobre o tema, estabelecendo uma clara distinção entre o que chama de *accountability* vertical e *accountability* horizontal. Para o autor, a *accountability* vertical refere-se à relação entre os cidadãos e os ocupantes de cargos públicos. Assim,

eleições, reivindicações sociais que possam ser normalmente proferidas, sem que se corra o risco de coerção, e cobertura regular pela mídia ao menos das mais visíveis dessas reivindicações e de atos supostamente ilícitos de autoridades públicas são dimensões do que chamo de 'accountability vertical'. São ações realizadas, individualmente ou por algum tipo de ação organizada e/ou coletiva, com referência àqueles que ocupam posições em instituições do Estado, eleitos ou não.⁵

⁵ O'DONNELL, 1998. p. 28.

Já a *accountability* horizontal diz respeito ao controle mútuo entre órgãos e Poderes do Estado, ou seja, constitui todo um aparato de “freios e contrapesos” (do Inglês, *checks and balances*) e está relacionada à

... existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas

INFORMAÇÃO, DEMOCRACIA E PODER LEGISLATIVO: A DIMENSÃO INFORMACIONAL DO PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DOS CIDADÃOS

*para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotinas a sanções legais ou até o impeachment contra ações ou omissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas.*⁶

⁶ O'DONNELL, 1998. p. 40.

Em razão dos propósitos deste artigo, há aqui um maior interesse em discutir a dimensão da *accountability* vertical, muito embora se reconheça que ambas as dimensões relacionam-se entre si, à medida que a ação organizada, determinada e persistente dos cidadãos que exercem a *accountability* vertical, certamente pode reforçar a efetividade dos mecanismos da *accountability* horizontal, por meio da criação de agências de fiscalização e controle ou do aperfeiçoamento da atuação das agências existentes.

A literatura sobre o tema é praticamente unânime ao considerar as eleições como um mecanismo clássico de *accountability*, desde que sejam razoavelmente livres e justas, pois se alega que, por meio do voto, os cidadãos podem premiar ou punir os políticos, com base em **informações** relativas ao desempenho passado dos candidatos. Assim, a tese central é a de que, se os eleitores não ficarem satisfeitos com o desempenho do governo e de seus representantes, poderão votar em outros candidatos nas eleições seguintes, promovendo a renovação dos postos de poder político por meio da troca de seus ocupantes.

Por outro lado, também é possível identificar um relativo consenso entre os teóricos do assunto no sentido de que somente as eleições não constituem mecanismo suficiente para uma *accountability* efetiva. Conforme ressalta Przeworski, “... a influência que os cidadãos exercem através das eleições pode ser apenas a de menor importância prática se comparada a inúmeros outros instrumentos”.⁷ Para o autor, por meio do voto os eleitores concedem aos eleitos autorização para governar, mas as eleições, por si só, são um instrumento pouco efetivo de controle popular sobre os representantes. Na mesma linha, Fátima Anastasia argumenta que

⁷ PRZEWORSKI, 1998. p. 16.

os cidadãos delegam aos representantes, seus agentes, através do processo eleitoral, autoridade para

*agir em seu nome ou em seu interesse, mas dispõem de poucos instrumentos de sinalização de suas preferências, bem como de informação, controle e fiscalização das ações dos agentes.*⁸

⁸ ANASTASIA, 2001. p. 54.

Mas por que as eleições, apesar de importantes, são insuficientes como instrumento de *accountability*? Por diversos motivos, que vão desde a não garantia de que as preferências dos eleitores sejam implementadas pelos eleitos durante o mandato até o fato de constituírem um mecanismo de avaliação retrospectiva que toma por base um período de tempo relativamente extenso.

Em razão dos objetivos deste trabalho, é importante ressaltar, ainda, alguns aspectos ligados à questão informacional que permeia os processos eleitorais, especialmente no âmbito da democracia brasileira. Um primeiro ponto que chama a atenção diz respeito à alegada “falta de memória” do eleitor brasileiro, que frequentemente não se lembra dos nomes dos candidatos em quem votou. Isso leva ao segundo aspecto que merece destaque: ora, se o eleitor brasileiro não retém facilmente uma informação tão básica, é difícil acreditar que se preocupe em obter informações para o acompanhamento dos mandatos de seus governantes e representantes, de modo a, com base nelas, recompensá-los ou puni-los na eleição subsequente. Parece faltarem, pois, a grande parte dos cidadãos brasileiros informações básicas para o efetivo exercício de sua cidadania política. Se as eleições neste país têm promovido taxas relativamente altas de renovação dos ocupantes dos postos de poder, há razões para acreditar que isso decorre menos do controle da população sobre os políticos, e mais da falta desse controle e de informação (ausência de *accountability*): o eleitor mediano vota em quem aparece, por razões que englobam desde motivações individualistas até convicções religiosas, sem se preocupar, na maioria das vezes, em obter – ou sem ter meios de acesso a – informações que talvez lhe permitissem fazer escolhas mais conscientes.

Por causa da aludida insuficiência dos mecanismos eleitorais como meio de controle da população sobre as ações

INFORMAÇÃO, DEMOCRACIA E PODER LEGISLATIVO: A DIMENSÃO INFORMACIONAL DO PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DOS CIDADÃOS

de governos e representantes, torna-se evidente a importância da existência de outros mecanismos que ampliem o grau de participação política dos cidadãos brasileiros e lhes permitam acompanhar, fiscalizar ou controlar o desempenho dos políticos nos interstícios eleitorais. Certamente, a possibilidade de participação política dos cidadãos está ligada, de alguma forma, à disponibilidade de informações. Em outras palavras, parece claro que a efetividade de tais mecanismos dependerá em grande parte da quantidade e da qualidade da informação disponível à sociedade.

No entanto, não se pode esquecer de que a disponibilidade de informações é apenas um dos lados da questão. A consolidação da democracia depende também do efetivo acesso e uso dessas informações por parte dos cidadãos. O desenvolvimento e o estabelecimento de uma política de divulgação constante de informações por parte das instituições do Estado, ainda que atendam a preceitos legais e possam ser considerados uma atitude louvável do poder público, pouco contribuirão para o aumento dos níveis de *accountability* da ordem democrática se a sociedade não for formada por cidadãos capazes de compreender e efetivamente usar essas informações para controlar seus governantes e representantes, no sentido de fazer com que as ações destes se aproximem das preferências e expectativas daqueles. A próxima seção abordará especificamente a necessidade de desenvolvimento dessa “competência informacional”.

Competência informacional e participação política

A noção de “competência informacional” é derivada da expressão inglesa *information literacy* e designa o conjunto de habilidades necessárias para interagir com a informação, seja no espaço acadêmico, no trabalho, nas questões particulares, constituindo-se, também, em capacidade-chave no processo de participação política. Em outras palavras, a competência informacional representa a habilidade em reconhecer quando existe uma necessidade de informação e a capacidade de identificar, recuperar, avaliar e usar eficazmente essa informa-

ção para a resolução de um problema ou para a tomada de uma decisão.

No campo das preocupações presentes neste artigo, pressupõe-se que cidadãos participativos têm competência informacional, pois compreendem a necessidade de acesso a informações públicas de qualidade para o entendimento e o tratamento de problemas e questões inerentes às suas próprias vidas, à comunidade e à sociedade em que vivem. Além disso, esses cidadãos estão mais atentos e preparados para fazer com que essa mesma sociedade acompanhe a atuação de seus representantes e governantes e perceba a importância da sua participação em todas as arenas onde se desenrola o jogo democrático.

Em linhas gerais, pode-se considerar que é a participação na vida social e política que confere ao indivíduo o *status* de cidadão. Deve-se deixar claro, pois, que a informação é um dos direitos básicos dos cidadãos e, ao mesmo tempo, um requisito essencial para a existência de uma cidadania participativa. É por meio do acesso a informações que o cidadão tem condições de conhecer e cumprir seus deveres, bem como de entender e reivindicar seus direitos junto às instituições, que, em tese, deveriam assegurá-los. A falta de informação, além de prejudicar o exercício de deveres e direitos, pode se constituir também numa barreira para que os indivíduos contribuam, participem e ocupem o espaço deles na sociedade, assim como pode impedi-los de acompanhar, avaliar e questionar as ações do Estado.

Mas não é somente a falta ou a insuficiência de informação que pode ameaçar o exercício da cidadania. Isso porque, hoje, os cidadãos se veem com frequência diante de um paradoxo caracterizado pela dificuldade de obtenção de informações em meio à abundância delas. O “dilúvio informacional”⁹ que caracteriza a sociedade atual também pode criar obstáculos para o acesso a conteúdos relevantes para resposta a uma determinada questão, seja ela referente aos direitos, aos deveres ou às formas de participação do cidadão nos mecanismos de controle do Estado. Esse contexto, além de

⁹ A expressão “dilúvio informacional” foi emprestada de LÉVY, 1999.

INFORMAÇÃO, DEMOCRACIA E PODER LEGISLATIVO: A DIMENSÃO INFORMACIONAL DO PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DOS CIDADÃOS

tornar mais complexo o exercício da cidadania, ao mesmo tempo evidencia a importância do desenvolvimento de competências relacionadas ao acesso e ao uso de informações.

O cidadão necessita, então, de preparo para exercer o direito de acesso à informação governamental, seja num contexto de escassez ou de abundância de informações. O desenvolvimento de competências para que as pessoas tenham capacidade de buscar, recuperar e filtrar as informações (ou de exigir o acesso a elas), promovendo sua apropriação crítica, é um dos fatores primordiais para que possam usá-las como elemento de emancipação individual. Mas também é essencial para a formação de cidadãos esclarecidos e atuantes, que buscam na participação política, por meio do acompanhamento e controle de governantes e representantes, uma forma de interferir na construção do presente e do futuro da sociedade. Em outras palavras, cidadãos participativos devem ter motivação, interesse e disponibilidade suficientes para a busca ou obtenção de informações que lhes permitam formular opiniões bem fundamentadas acerca de temas públicos complexos. Além disso, eles devem ser capazes de decifrar, compreender e assimilar a carga informativa resultante da competição de discursos no processo político, de forma a modificar ou a complementar, se necessário, sua base informativa inicial. O resultado esperado desse processo é a consolidação da democracia.

Compreender o papel desempenhado pela informação diante dos problemas e das questões apresentados até aqui exige análises a partir de arranjos participativos concretos. No Brasil, experiências de combinação entre elementos da democracia representativa e da democracia participativa já foram relativamente bem estudadas no âmbito do Poder Executivo.¹⁰ Por isso, neste trabalho optou-se por analisar uma experiência no âmbito do Poder Legislativo, constituída pelo desenvolvimento, por parte da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, de mecanismos de interlocução com a sociedade.

PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NA ASSEMBLEIA DE MINAS

Pelo que foi exposto nas seções precedentes, em regimes democráticos pode – e deve – existir uma relação de

¹⁰ Ver, por exemplo, W A M P L E R ; AVRITZER, 2004, e também VITALE, 2004.

complementaridade entre os institutos da representação e a participação política dos cidadãos. Uma das formas de estimular e consolidar a criação de espaços para tanto é a adoção de mecanismos que visem promover a participação da sociedade civil nas arenas decisórias estatais. Ao institucionalizar canais que propiciem a aproximação e uma maior interação com a sociedade, o Estado cria o estabelecimento de um fluxo comunicativo que pode oferecer uma dupla contribuição ao processo de consolidação democrática ao, por um lado, colaborar para a redução dos níveis de apatia política e, por outro, estimular o desenvolvimento de mecanismos de *accountability* para elevar o grau de transparência e de legitimidade das ações estatais.

Sob o ponto de vista prevaiente neste trabalho, o Poder Legislativo constitui um espaço privilegiado de aproximação e de interação com a esfera pública, exatamente por ser, entre os três Poderes estatais, o mais aberto, devendo, pois, atuar como um intermediador entre os interesses da coletividade e as possibilidades de ação do Estado.

Nesse sentido, a Assembleia Legislativa de Minas Gerais já há algum tempo (mais especificamente no final da década de 1980 e no início da de 1990) percebeu a necessidade de implementar formas de ampliar a interação e a interlocução com a sociedade civil ali representada. Além de criar oportunidades para a atuação dos diversos segmentos sociais junto ao Parlamento mineiro, esses novos institutos têm potencial para propiciar ganhos de informação aos principais atores envolvidos no debate: **os cidadãos**, que passam a contar com mecanismos de intervenção direta no processo legislativo, e **os legisladores**, que passam a estar mais bem informados sobre as preferências daqueles que representam. Esse processo, baseado em fluxos informacionais, tem o potencial de contribuir para a ampliação dos graus de controle e responsabilização (*accountability*) e de responsividade do Legislativo perante a sociedade.¹¹

¹¹ Ver ANASTASIA, 2001.

Entre as várias modalidades de participação desenvolvidas pela ALMG, a conhecida como “seminário legislativo” constitui atualmente a principal e mais completa forma de

INFORMAÇÃO, DEMOCRACIA E PODER LEGISLATIVO: A DIMENSÃO INFORMACIONAL DO PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DOS CIDADÃOS

interlocução entre a instituição e a sociedade. Os seminários legislativos são eventos de grande porte, que têm por objetivo aprofundar, por meio de discussões entre as diversas correntes de opinião existentes na sociedade, a reflexão sobre grandes temas de interesse da população. A realização deles tem como premissa fundamental a geração, a partir das discussões entre os participantes, de um documento de subsídio à atividade parlamentar e legislativa. Nesse sentido, “... nada mais são do que a construção de uma agenda, uma pauta de soluções e propostas para determinados problemas do Estado, elaborada a partir de ampla e profunda discussão com os setores da sociedade civil organizada ligados àquele tema”.¹² O intuito desse processo é fazer com que a participação dos cidadãos forneça ao Parlamento subsídios para a ação parlamentar e, se necessário, para a criação de leis e políticas potencialmente mais justas e mais propensas a alcançar os objetivos a que se propõem.

¹² COSTA, 2005. p. 61.

Seminários legislativos e informação

Do ponto de vista empírico, pode-se afirmar que, durante a realização de um seminário legislativo, estabelece-se um fluxo informacional entre a ALMG e o conjunto dos segmentos da sociedade que se dispõem a participar dos debates. Isso porque os seminários legislativos não são propriamente eventos dos deputados mineiros. A realização deles é intermediada pela Assembleia Legislativa, mas os cidadãos e as entidades civis e públicas participantes exercem papéis fundamentais em todas as fases do evento, quais sejam: a) proposição; b) etapa preparatória; c) reuniões das Comissões Técnicas Interinstitucionais (CTIs); d) encontros regionais ou etapa de interiorização; e) reuniões plenárias parciais; f) reuniões dos grupos de trabalho na etapa final; g) plenária final; e h) implementação das propostas aprovadas. Em razão das limitações de espaço, neste artigo serão enfatizadas, a seguir, apenas as principais considerações acerca da relação entre informação e participação política no âmbito de cada uma das fases desse mecanismo de interlocução entre o Parlamento mineiro e a sociedade. Em outro trabalho¹³, este

¹³ PRATA, 2007.

autor desenvolve uma análise aprofundada dos fluxos e conteúdos informacionais produzidos durante cada etapa de um seminário legislativo promovido pela ALMG.

Proposição do evento

Em relação à proposição de um seminário legislativo, apesar de competir à Mesa da Assembleia a prerrogativa política de aprovar ou não a realização do evento, a escolha do tema a ser debatido normalmente envolve a participação direta ou indireta da sociedade. No primeiro caso, existe a possibilidade de instituições sociais solicitarem ou proporem diretamente aos deputados ou às comissões da ALMG a realização de um seminário legislativo. No segundo caso, são os próprios parlamentares que apresentam requerimentos à Mesa solicitando a realização de um seminário legislativo sobre determinado tema.

Em ambos os casos, a informação que traduz a demanda social é a base para a proposição do evento, pois, se, por um lado, a cidadania organizada informa diretamente ao Parlamento sobre os temas que gostaria de discutir, por outro lado, a apresentação de requerimentos por parte dos deputados, ainda que constitua um ato político, dificilmente estará desvinculada do clamor da sociedade ou de algum de seus segmentos, mesmo que esse clamor seja um fenômeno disperso. Isso porque, conforme mencionado alhures, em um seminário legislativo são debatidos temas de alta relevância social.

Destarte, parece claro que a ALMG, além de receber ou captar informações junto à sociedade para subsidiar a ação parlamentar, também procura interpretar essas informações, de modo a escolher o caminho que julga mais propício à ação. E o caminho adotado, no caso dos seminários legislativos, é o do aprofundamento do debate, trazendo para a organização legislativa as diversas correntes de pensamento existentes na sociedade, ainda que contraditórias. O resultado esperado do debate entre essas correntes de pensamento é exatamente o incremento dos níveis de informação que o Parlamento mineiro tem em relação às preferências da soci-

INFORMAÇÃO, DEMOCRACIA E PODER LEGISLATIVO: A DIMENSÃO INFORMACIONAL DO PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DOS CIDADÃOS

idade sobre o tema a ser debatido, sendo que, ao final do evento, muitas dessas informações, possivelmente enriquecidas pela diversidade de opiniões, constituirão a base para a elaboração de um documento de subsídio à atividade parlamentar.

Etapa preparatória

Escolhido o tema do seminário e autorizada a sua realização, a etapa seguinte é preparatória para o evento propriamente dito. O primeiro passo dessa etapa é a realização de uma reunião entre parlamentares que solicitaram o evento (outros deputados, caso queiram, também podem participar) e técnicos do Legislativo para definições preliminares acerca do planejamento e dos objetivos do seminário e das possíveis instituições da sociedade que apoiarão sua realização. Esse é um ponto crucial, pois a escolha das entidades apoiadoras constitui um momento intimamente relacionado a, pelo menos, uma questão informacional importante.

Uma vez que os seminários legislativos são eventos tematicamente orientados, a Assembleia Legislativa deve ter os meios de acesso a informações sobre as entidades que atuam ou mantêm interesses naquela área temática, bem como em áreas afins ou correlatas. Por meio do acesso a essas informações, será possível ao Parlamento mineiro selecionar e convidar instituições que possam oferecer uma contribuição efetiva à formatação do evento e, posteriormente, ao debate propriamente dito. Com efeito, o acesso ampliado a informações que subsidiem o processo de identificação e seleção das entidades apoiadoras é de fundamental importância pois, se, por um lado, é improvável que um grande número de cidadãos procure se informar adequadamente sobre um tema público complexo, de modo a tornar a participação mais esclarecida, por outro, seria interessante que as entidades selecionadas para apoiar o evento pudessem ser aquelas que, em razão de sua atuação e em comparação com os cidadãos comuns, têm um maior e mais qualificado estoque de informações sobre o tema que será objeto de debate.

Comissões Técnicas Interinstitucionais

Na etapa seguinte são formadas as Comissões Técnicas Interinstitucionais (CTIs), de acordo com os temas e respectivos subtemas do evento. Para cada tema é criada uma CTI, composta de especialistas indicados pelas instituições que apoiam a organização e a realização do seminário legislativo. A principal função de cada CTI é discutir e desenvolver o tema ou o agrupamento de subtemas sob sua responsabilidade, elaborando um relatório com propostas relativas a esses subtemas que constituirão o ponto de partida para as discussões nas etapas subsequentes (interiorização e grupos de trabalho da etapa final).

As reuniões das Comissões Técnicas Interinstitucionais podem ser consideradas o primeiro grande momento de competição de discursos de um seminário legislativo. Isso porque os componentes de cada CTI passam a contar, nessas reuniões, com a possibilidade de manifestação mais explícita das preferências dos setores a que estão vinculados. Tal competição potencializa o fluxo de informações entre os participantes, que podem se ver diante de argumentos favoráveis ou contrários aos interesses que defendem, ou até mesmo diante de novos argumentos até então imprevistos ou inesperados. O regulamento dos seminários legislativos também permite que, na fase de elaboração dos respectivos relatórios, as CTIs convidem outras pessoas de outras instituições ou da própria ALMG para colaborar com os trabalhos, o que possibilita a inclusão de novas informações no debate.

Em resumo, o principal objetivo dessa fase é a geração dos relatórios com as propostas de cada CTI, os quais constituem um produto informacional extremamente importante para a continuidade da discussão nas etapas subsequentes do seminário legislativo.

Encontros regionais

A próxima fase, também conhecida como “etapa de interiorização” do seminário legislativo, é constituída pelos encontros regionais realizados em cidades-polo de Minas Gerais e

INFORMAÇÃO, DEMOCRACIA E PODER LEGISLATIVO: A DIMENSÃO INFORMACIONAL DO PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DOS CIDADÃOS

tem por objetivo facilitar e ampliar a participação da sociedade do interior do Estado na discussão dos temas propostos.

A etapa de interiorização pode ser considerada como o primeiro momento do seminário legislativo que permite uma participação ampliada dos cidadãos que desejam apresentar demandas relativas ao tema do evento. Esses encontros regionais têm dinâmica própria, que, para evitar detalhamentos aqui desnecessários, pode ser reduzida a duas fases principais: a) as exposições e palestras de autoridades e especialistas; e b) a realização de debates nos grupos de trabalho e na plenária final do encontro.

Na primeira dessas fases, deputados e autoridades da região em que se realiza o encontro têm a oportunidade de falar para o público presente. Aos parlamentares geralmente cabe a coordenação do encontro regional e a apresentação dos objetivos e da dinâmica do seminário; as autoridades locais normalmente apresentam relatos breves sobre a situação da região em relação aos problemas debatidos, bem como sobre as ações que têm desenvolvido na área. É interessante notar, nesse ponto, que os encontros regionais, apesar de serem promovidos pela Assembleia, beneficiam também muitos prefeitos e vereadores da região onde são realizados, os quais têm a oportunidade de falar e de ouvir a população local. Quando tal oportunidade ultrapassa o mero jogo de cena político, existe a possibilidade concreta de haver uma troca de informações entre os políticos e a população da região. Além disso, ainda na primeira fase de cada encontro regional, especialistas – geralmente técnicos do governo estadual ou pesquisadores acadêmicos – são convidados a proferir palestras sobre temas pertinentes ao evento, apresentando aos participantes informações que, em seu conjunto, auxiliam na definição de um diagnóstico sobre os assuntos debatidos. Como os palestrantes são especialistas, é razoável supor que, em condições ideais, as informações apresentadas em suas exposições, aliadas àquelas apresentadas pelas autoridades presentes, tenham o potencial de contribuir para a redução da assimetria informacional e para o incremento dos níveis de *accountability* dos cidadãos em relação às ações estatais naquela área.

A segunda fase da interiorização corresponde aos debates realizados no âmbito dos grupos de trabalho e da plenária final do encontro regional. Nessas oportunidades, os participantes discutem e votam um documento-base, elaborado a partir dos relatórios produzidos pelas CTIs na etapa anterior, os quais são enriquecidos com novas sugestões, gerando um novo relatório de propostas. Tal fato demonstra o potencial dos encontros regionais para o incremento dos níveis de informação que subsidiarão a etapa final do seminário. Isso porque são essas propostas que constituirão a base para as discussões da fase de encerramento do evento, em Belo Horizonte, e para a redação do que pode ser considerado a principal fonte de informação decorrente do seminário: o documento final, que servirá para orientar ações legislativas e executivas na área que constituiu o objeto dos debates. Vale destacar ainda que, conforme o regulamento do evento, em cada reunião de interiorização são eleitos representantes regionais, que terão direito a voz e a voto na etapa final do seminário legislativo.

Etapa final

A etapa final de um seminário legislativo geralmente abrange um período de três dias, é realizada na sede da ALMG e tem a seguinte dinâmica: os dois primeiros dias são dedicados à realização das reuniões plenárias parciais, pela manhã; e às reuniões dos grupos de trabalho, à tarde; no último dia, pela manhã, realiza-se a reunião plenária final do evento.

As reuniões plenárias parciais são caracterizadas por apresentações e palestras sobre os temas do seminário, realizadas por autoridades e especialistas, seguidas de debates com o público presente. Nessas ocasiões, são apresentadas aos participantes informações conjunturais com o objetivo de traçar um panorama da situação do Estado em relação ao tema em debate. Tal dinâmica tem o potencial de produzir o incremento dos graus de informação dos participantes, propiciando-lhes melhores condições para uma participação mais esclarecida nos debates dos grupos de trabalho, na fase seguinte. Isso porque as informações apresentadas por autoridades e especialistas podem propiciar, respectivamente,

INFORMAÇÃO, DEMOCRACIA E PODER LEGISLATIVO: A DIMENSÃO INFORMACIONAL DO PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DOS CIDADÃOS

tanto a ampliação dos níveis de *accountability* em relação às ações estatais diante dos problemas discutidos como a redução dos níveis de assimetria informacional que caracteriza a discussão pública de temas complexos.

A exemplo do que ocorre nos encontros regionais, na etapa final do seminário legislativo, após as apresentações e palestras de autoridades e especialistas nas plenárias parciais, os participantes são distribuídos em grupos de trabalho formados com base em cada tema do evento. No entanto, diferentemente do que ocorre nos grupos de trabalho da etapa de interiorização, em que o principal objetivo é reunir propostas da sociedade das diversas regiões do Estado para o aperfeiçoamento dos relatórios produzidos pelas Comissões Técnicas Interinstitucionais, os participantes dos grupos de trabalho da etapa final enfrentam o desafio de analisar toda a informação produzida e reunida nas etapas anteriores do evento e, com base nessa análise, elaborar os relatórios que serão objeto de deliberação na plenária final (cada grupo de trabalho deve elaborar seu respectivo relatório, de acordo com o tema sob sua responsabilidade).

A sessão plenária final de um seminário legislativo destina-se à discussão e aprovação do documento final do evento e à eleição de sua comissão de representação, a qual é a responsável pelo acompanhamento e pela avaliação, junto à Assembleia Legislativa e a outros órgãos do Estado, da implementação institucional das propostas finais aprovadas pelos participantes.

Nesse momento, há um compartilhamento das informações contidas nas propostas elaboradas na fase anterior por meio da apresentação ao conjunto dos participantes da plenária final dos relatórios aprovados em cada grupo de trabalho. Depois dessa apresentação, as propostas são numeradas sequencialmente e passam a compor uma minuta de documento final, que será submetida a discussão, votação e aprovação. A plenária final é a instância máxima do seminário legislativo, sendo soberana para aprovar, reprová-lo, alterar, aglutinar ou suprimir propostas aprovadas pelos grupos de trabalho. Ultimamente, o regulamento desses eventos tem exigido que os

participantes indiquem, no documento final, quais são as propostas que consideram prioritárias.

A etapa final constitui, pois, o auge do seminário legislativo, porque é o momento decisivo em que os participantes enfrentam o desafio de consolidar, via deliberação política, as preferências manifestadas pelas informações reunidas nas etapas anteriores do evento. Tal desafio envolve, ainda, a aglutinação de preferências e informações novas, que podem ser apresentadas durante a própria fase final do seminário.

Implementação das propostas

O seminário legislativo propriamente dito, como evento deliberativo, termina com a aprovação do documento final e a eleição da comissão de representação. No entanto, o momento subsequente constitui uma etapa tão importante quanto o próprio seminário em si, pois envolve a realização de ações efetivas em prol da implementação das preferências dos cidadãos manifestadas durante o processo deliberativo e sintetizadas no documento final do evento. Afinal, não levar em conta os resultados do debate pode fazer com que a ALMG perca credibilidade, uma vez que os participantes poderão considerar que suas discussões foram inócuas.

Conforme previsto na norma da ALMG que dispõe sobre a organização e a realização de seminários legislativos, uma vez aprovado pela plenária final, o documento final do evento deve ser recebido pela Mesa da Assembleia, por intermédio de seu presidente, e posteriormente encaminhado à comissão permanente da Casa, detentora da competência para apreciar a matéria. Essa comissão deve analisar as propostas aprovadas, para dar àquelas sujeitas à elaboração legislativa a adequada tramitação. A mesma norma também prevê que a Mesa da Assembleia encaminhe às diversas esferas e aos órgãos do governo informações acerca das expectativas e demandas atinentes ao seu nível de atuação manifestadas pelos participantes no relatório final do evento.

INFORMAÇÃO, DEMOCRACIA E PODER LEGISLATIVO: A DIMENSÃO INFORMACIONAL DO PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DOS CIDADÃOS

Diante do que se expôs até aqui, é possível concluir que, idealmente e em linhas gerais, eventos dessa natureza devem privilegiar pelo menos dois momentos importantes no que diz respeito à obtenção e ao fornecimento mútuos de informações entre o poder público e a sociedade. O primeiro momento seria constituído pelo evento em si, considerado como um todo, em que o intercâmbio de informações entre os diversos atores discursivos que tomam parte dos debates termina por gerar um repositório informacional, que reflete e sintetiza o conjunto das preferências mais intensamente manifestadas no decorrer do processo.

O segundo momento importante começaria logo após o encerramento do evento propriamente dito e seria caracterizado pelo comprometimento do poder público – no caso representado pela ALMG –, com a preservação dos ganhos informacionais do debate e, especialmente, com a disseminação de informações que propiciem o controle e o acompanhamento da implementação das propostas aprovadas pelos participantes de um seminário legislativo. Tratar-se-ia de uma espécie de *accountability* dos resultados do evento.

Numa organização como a Assembleia Legislativa, em que a informação é, ao mesmo tempo, o principal insumo para o desenvolvimento de suas atividades e também o principal produto decorrente de suas ações institucionais, essas questões assumem uma dimensão ainda maior. A avaliação global dos seminários legislativos promovidos pela ALMG é bastante positiva, o que demonstra que, de um modo geral, a instituição tem acertado na realização desses eventos. Assim, é possível afirmar que o primeiro momento mencionado tem acontecido de forma a estimular a circulação e a geração de informações entre os cidadãos participantes e os representantes estatais que se dispõem a enfrentar um processo complexo de discussão de temas públicos. Tanto que, nessas ocasiões, a Assembleia de Minas consegue reunir uma série de informações preciosas – consolidadas no documento final de cada evento – que podem ser utilizadas tanto em iniciativas

legislativas próprias quanto para subsidiar a ação de outros órgãos governamentais.

Entretanto, há que se fazer uma ressalva em relação ao segundo momento. Isso porque a pesquisa realizada para subsidiar a elaboração deste artigo demonstrou que, geral e historicamente, após o encerramento dos seminários legislativos não tem havido um esforço institucional da ALMG, no sentido de dar ênfase à divulgação de informações sobre os resultados práticos desses eventos e nem sobre eventuais ações desenvolvidas para tentar garantir a implementação das propostas oriundas dos debates realizados. Tais informações, quando existem, estão dispersas em fontes informativas distintas, o que dificulta a localização delas pelo cidadão interessado no assunto. Essa situação cria “zonas de opacidade,”¹⁴ caracterizadas pela escassez, insuficiência ou ausência de informações oficiais, objetivas e facilmente acessíveis, que permitam à sociedade o controle e o acompanhamento da implementação das propostas aprovadas nos seminários. Acredita-se que a ALMG, como responsável pela realização desses eventos, deveria também assumir a responsabilidade institucional da elaboração e divulgação de informações que promovessem essa “prestação de contas” perante os participantes dos seminários em particular e a sociedade mineira em geral.¹⁵

Considerações finais

Em linhas gerais, é possível concluir que a implementação, pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais, de mecanismos de incentivo à participação política estimula a circulação de informações entre os atores envolvidos, gerando um fluxo que pode reduzir o grau de assimetria informacional e ampliar o nível de *accountability* da ordem democrática, desde que os cidadãos participantes tenham competência informacional para lidar com temas públicos complexos.

Nesse sentido, os seminários legislativos podem ser considerados fóruns de participação e deliberação política que propiciam a troca de conteúdos dotados de significados ou, em outras palavras, espaços onde se estabelece um fluxo

¹⁴ Ver JARDIM, 1999.

¹⁵ As observações e conclusões deste trabalho levam em consideração os seminários legislativos realizados pela ALMG até 2006. Deve-se reconhecer, no entanto, que a partir do Seminário “Minas de Minas”, realizado em 2008 com o objetivo de discutir a política minerária estadual, é possível perceber a existência de uma nova diretriz institucional, em implementação, no sentido de dar ênfase à divulgação de informações sobre os resultados práticos do evento (Cf., por exemplo, as informações existentes em http://www.almg.gov.br/eventos/hot_minas_de_minas/index.asp?idbox=-MinasdeMinas – acessado em 16/9/2009).

INFORMAÇÃO, DEMOCRACIA E PODER LEGISLATIVO: A DIMENSÃO INFORMACIONAL DO PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DOS CIDADÃOS

informativa de duplo sentido entre o Legislativo estadual e o conjunto de participantes do debate (para facilitar a compreensão da argumentação que se segue, esse fluxo será designado pela letra A).

Na primeira direção do fluxo A, a implementação, pela ALMG, de um mecanismo de incentivo à participação política constitui uma oportunidade privilegiada para a reunião, por parte do Poder Legislativo, de informações sobre os anseios dos cidadãos em relação à questão debatida que se encontram dispersas pela sociedade. Isso porque o evento permite que os cidadãos e entidades que se dispõem a participar expressem suas preferências sobre temas cruciais de política pública. Essas preferências traduzem os desejos e expectativas dos diversos segmentos sociais participantes em relação aos resultados das ações dos poderes estatais, constituindo por isso valiosa fonte informativa de subsídio à atuação dos membros do Legislativo e também dos agentes dos demais Poderes.

Na segunda direção do fluxo A, a aproximação entre a ALMG e a sociedade, proporcionada pela institucionalização de um canal de participação direta da população na arena parlamentar, constitui uma oportunidade para que o poder público forneça aos participantes informações relevantes acerca dos temas em debate. Com efeito, um seminário legislativo é uma ocasião privilegiada também porque os cidadãos e entidades que dele participam recebem da ALMG e de outros órgãos públicos informações sobre os resultados (e, em alguns momentos, sobre as deficiências) da ação estatal na área debatida, aumentando os níveis de *accountability* em relação aos temas que são objeto de deliberação.

Uma análise mais detida revela ainda a ocorrência de um segundo fluxo informativo no âmbito desses espaços deliberativos (ora designado pela letra B), pois os seminários legislativos propiciam oportunidades de troca de informações entre os próprios segmentos sociais participantes, por meio da discussão e da interação face a face ocorridas nas diversas etapas desses eventos. Entretanto, é importante distinguir o fluxo A do fluxo B. O primeiro é bidirecional, tendo a Assembleia como instituição em um polo e o conjunto de

participantes em outro. Já o fluxo B é multidirecional, no qual cada participante potencialmente constitui um ponto de conexão de uma rede de informações. Os resultados das interações ocorridos no interior dessa rede interferem diretamente na natureza das informações fornecidas pelo conjunto de participantes à ALMG, no âmbito do fluxo A.

Pode-se afirmar que, em razão da quantidade e da qualidade das informações recebidas e fornecidas pelos participantes no âmbito dos dois fluxos, os seminários legislativos contribuem para a redução da assimetria informacional, que desfavorece os cidadãos em sua relação com as instituições estatais e também em relação a seus próprios pares. Além disso, a troca argumentativa que ocorre durante os debates geralmente faz com que o conjunto de participantes de um seminário legislativo desenvolva ou aprimore sua competência informacional para a obtenção de informações que permitam a formulação de opiniões bem fundamentadas sobre temas públicos complexos. Além da motivação para a busca de informações, tal competência é demonstrada também pela capacidade de raciocínio conjunto, ou seja, pela habilidade de decifrar, compreender, assimilar e sintetizar a carga informativa resultante da competição de discursos na deliberação, de forma a modificar ou complementar a base informativa inicial. O documento final de um seminário legislativo, que contém as propostas aprovadas pelos participantes, é o principal produto desse esforço e serve de base para uma elaboração legislativa mais próxima dos anseios e preferências manifestados pela sociedade em relação ao tema debatido.

Diante disso, é possível afirmar que, em geral, os seminários legislativos são mecanismos que propiciam a ampliação da quantidade e da qualidade da informação que a ALMG tem sobre as preferências e demandas dos participantes da deliberação. É possível afirmar também que, em linhas gerais, esses eventos propiciam avanços no que se refere à redução da assimetria informacional e ao aumento dos níveis de *accountability* do processo democrático, ainda que a “prestação de contas” efetuada pelos representantes de órgãos

INFORMAÇÃO, DEMOCRACIA E PODER LEGISLATIVO: A DIMENSÃO INFORMACIONAL DO PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DOS CIDADÃOS

estatais durante as etapas de um seminário legislativo apresente uma tendência à superficialidade.

Entretanto, dois aspectos observados em alguns seminários legislativos merecem ser ressaltados e devem ser objeto de atenção por parte da ALMG, pois certamente exercem algum impacto inesperado sobre os ritmos de construção da cidadania e de fortalecimento da democracia em Minas Gerais: a) a escassez de informações acerca dos resultados práticos do evento; e b) a dispersão dos conteúdos gerados durante o próprio seminário legislativo.¹⁶ No primeiro caso, a ausência ou a dificuldade de obtenção de informações acerca dos desdobramentos desses eventos cria sérios obstáculos para a verificação da relação entre o conteúdo dos debates e o conteúdo das eventuais normas jurídicas ou políticas públicas decorrentes da deliberação, podendo comprometer ainda a transparência das ações do Estado perante os cidadãos e fazer com que eles pensem que tenha sido vão todo o seu esforço de participação. No segundo caso, a dispersão da informação reunida pode gerar um subaproveitamento dos ganhos da deliberação, com impactos negativos no grau de absorção e de efetiva utilização, tanto pela ALMG quanto pelos participantes, das informações colhidas e compartilhadas no processo de interlocução entre Legislativo e sociedade. Além disso, tal dispersão pode interromper o adequado suprimento de informações para estimular e subsidiar a continuidade do debate em outros fóruns ou espaços participativos.

Ainda assim, do ponto de vista informacional, talvez o grande mérito dos seminários legislativos realizados pela Assembleia de Minas está em seu potencial para promover a diversificação tanto da informação que o Parlamento recebe da sociedade, propiciando uma maior aproximação entre esta e o poder público, quanto da informação que chega aos cidadãos participantes, auxiliando-os na formulação de uma compreensão mais adequada dos temas públicos e de seu papel no processo democrático. Afinal, em processos deliberativos complexos quase sempre estão em jogo opiniões e interesses distintos e, por vezes, conflitantes. Nesse sentido, fóruns participativos constituem uma alternativa razoável para a reunião e o confronto de informações que, em última instância,

¹⁶ A mencionada dispersão refere-se à não existência de um repositório único (ou de repositórios integrados), por meio do qual o cidadão possa acessar e recuperar conteúdos de seu interesse abordados durante os debates de um seminário legislativo.

espelham as visões de mundo de cada um dos lados do debate, com potenciais reflexos positivos na elaboração legislativa a partir da discussão de temas públicos com os segmentos sociais envolvidos.

Finalizando este artigo, há que se ressaltar que eventos políticos abertos à participação e à manifestação da sociedade ainda podem ser considerados raros no cenário político brasileiro, especialmente no âmbito das casas legislativas. Nesse sentido, as iniciativas de aproximação com a sociedade adotadas por parte da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, ainda que careçam de alguns ajustes ou aperfeiçoamentos, são dignas de nota. Exatamente porque a democracia se fundamenta na soberania dos cidadãos, é preciso que se criem mais canais para que esses forneçam aos parlamentos das três esferas de governo informações sobre suas expectativas e preferências para que os representantes ajam – e, se necessário, criem leis e políticas – no sentido de atender aos melhores interesses da sociedade em geral, e não apenas aos de uma minoria. Além de receber informações dos cidadãos, o Legislativo também pode aproveitar esses canais para fornecer informações sobre suas ações à sociedade, reduzindo a assimetria informacional e ampliando os níveis de *accountability* da ordem democrática. Em outras palavras, o desenvolvimento de ações institucionais de interlocução entre as casas legislativas e os grupos organizados de cidadãos pode contribuir para o fortalecimento, por meio da difusão de informações, dos mecanismos de controle social sobre o poder público e para o aprimoramento da cultura política da sociedade brasileira.

Referências bibliográficas

ANASTASIA, Fátima. Transformando o Legislativo: a experiência da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. In: SANTOS, Fabiano (Org.). *O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: FGV, 2001, 306 p.

ASSIS, Luiz Fernandes de. *Educando para a cidadania: a experiência da Assembleia Legislativa de Minas Gerais*. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 1994, 29 p.

**INFORMAÇÃO, DEMOCRACIA E PODER LEGISLATIVO:
A DIMENSÃO INFORMACIONAL DO PROCESSO DE
PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DOS CIDADÃOS**

AVRITZER, Leonardo. *A moralidade da democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática*. São Paulo: Perspectiva, 1996, 168 p.

AVRITZER, Leonardo; COSTA, Sérgio. Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina. *DADOS: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 47, nº 4, 2004, p. 703-728.

BOBBIO, Norberto. *A teoria das formas de governo*. 5ª ed. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1988, 179 p.

CAMPOS, Anna Maria. *Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?* *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 24, nº 2, p. 30-50, fev./abr. 1990.

COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (orgs.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004.

COSTA, Cláudia Sampaio. Construção coletiva: interiorização faz parte do esforço de interlocução com a sociedade e de fortalecimento da democracia. *Revista do Legislativo*, nº 39, p. 58-65, jan./dez. 2005.

DAHL, Robert A. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: EDUSP, 1997, 234 p.

GUANTER, José Maria Desantes. *La información como derecho*. Madrid: Ed. Nacional, 1974. 382 p.

HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. *Cadernos da Escola do Legislativo*, Belo Horizonte, v. 2, nº 3, p. 105-121, jan./jun. 1995.

JARDIM, José Maria. *Transparência e opacidade do Estado no Brasil: usos e desusos da informação governamental*. Niterói: EdUFF, 1999, 239 p.

LÉVY, Pierre. *Cibercultura*. São Paulo: Ed. 34, 1999, 264 p.

MAIA, Rousiley. Redes cívicas e Internet: do ambiente informativo denso às condições da deliberação pública. In: EISENBERG, José; CEPIK, Marco (orgs.). *Internet e política: teoria e prática da democracia eletrônica*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2002, p. 46-72.

MIRANDA, Silvânia Vieira. Identificando competências informacionais. *Ciência da Informação*, Brasília, v. 33, nº 2, p.112-122, mai./ago. 2004.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*, São Paulo, nº 44, p. 27-54, 1998.

PRATA, Nilson Vidal. *Informação e democracia deliberativa: um estudo de caso de participação política na Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais*. 2007. 156 f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Escola de Ciência da Informação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007.

PRZEWORSKI, Adam. *O Estado e o cidadão*. Artigo apresentado no Seminário Internacional “Sociedade e Reforma do Estado”, São Paulo, mar. 1998.

RIBEIRO, Guilherme Wagner. *Poder Legislativo e conhecimento: rumo a um sistema municipal de informação*. Belo Horizonte, 2005, 20 p. Não publicado.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. *In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 39-82.

SCHUMPETER, Joseph. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

VITALE, Denise. Democracia direta e poder local: a experiência brasileira do Orçamento Participativo. *In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (orgs.). Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004, p. 239-254.

WAMPLER, Brian; AVRITZER, Leonardo. Públicos Participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. *In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (orgs.). Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004, p. 210-238.